

SECRETARIAT / SECRÉTARIAT

SECRETARIAT OF THE COMMITTEE OF MINISTERS
SECRÉTARIAT DU COMITÉ DES MINISTRES

COMMITTEE
OF MINISTERS
COMITÉ
DES MINISTRES



Contact: *Elise CORNU*
Tel: +33(0)3 88 41 23 18

Date: 14/02/2020

DD(2020)34F

Document distributed at the request of the: Secretariat

Documents distributed at the request of a Representative shall be under the sole responsibility of the said Representative, without prejudice to the legal or political position of the Committee of Ministers.

Meeting: GR-H (12 March 2020)

Item reference: 19/48 b. Report "Contribution to the evaluation foreseen by the Interlaken Declaration"

* * * * *

Document distribué à la demande du : Secrétariat

Les documents distribués à la demande d'un/e Représentant/e le sont sous la seule responsabilité dudit/de ladite Représentant/e, sans préjuger de la position juridique ou politique du Comité des Ministres.

Réunion : GR-H (12 mars 2020)

Référence du point : 19/48 b. Rapport « Contribution du CDDH à l'évaluation prévue par la Déclaration d'Interlaken »



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

#6601102
11/02/2020

Observations de la Cour européenne des droits de l'homme sur la contribution du CDDH à l'évaluation du processus de réforme d'Interlaken¹

1. Le présent document, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») présente ses observations sur la « Contribution du CDDH à l'évaluation prévue par la Déclaration d'Interlaken » (ci-après, « la contribution du CDDH »)² a été établi à la demande du Comité des Ministres³. La Cour félicite le CDDH et en particulier le DH-SYSC pour les travaux que l'un et l'autre ont menés tout au long de l'exercice biennal 2018-2019.

2. Dans la déclaration d'Interlaken (2010), le Comité des Ministres était invité à déterminer, avant la fin de l'année 2019, si les mesures adoptées dans le cadre du processus de réforme, notamment les mesures de mise en œuvre du Protocole n° 14 et du Plan d'Action d'Interlaken, se seraient révélées suffisantes pour assurer le fonctionnement durable du mécanisme de contrôle de la Convention ou si des changements plus fondamentaux s'avéreraient nécessaires. Il est rappelé ici que, en ce qui concerne le défi que représente la charge de travail de la Cour, le CDDH a considéré qu'il n'était pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour l'absorption de l'arriéré d'affaires répétitives ou manifestement irrecevables⁴.

3. Le présent document doit être lu conjointement avec les autres contributions que la Cour a présentées relativement au processus de réforme depuis l'évaluation à mi-parcours réalisée par le CDDH en 2015, à savoir : i) les observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme (février 2016)⁵, ii) un rapport décrivant les mesures prises en 2017 (2017), et iii) un rapport décrivant les mesures prises en 2018 et au premier semestre 2019 (juin 2019).

4. La Cour estime que le processus de réforme d'Interlaken a été un exercice positif qui a permis aux États parties de réaffirmer leur engagement envers le système de la Convention comme envers la juridiction chargée de contrôler l'application de cet instrument. Dans chacune des cinq déclarations issues des conférences de haut niveau tenues pendant cette période, les États parties ont reconnu l'extraordinaire contribution de la Cour et du système de la Convention à la protection des droits de l'homme en Europe. Le processus de réforme a aussi eu pour effet un renforcement de la notion de responsabilité partagée qui sous-tend le système de la Convention. À cet égard, on observe qu'est souligné dans les déclarations le rôle crucial qui incombe aux États parties dans la mise en œuvre de la Convention au niveau national et l'exécution effective des arrêts de la Cour. Enfin, la Cour elle-même a participé pleinement au processus de réforme, notamment en prenant de nombreuses mesures pour mieux faire connaître les standards de la Convention au niveau national et pour développer la diffusion de sa jurisprudence, en améliorant sa structure interne, ses méthodes de

¹ Telles qu'adoptées par la Cour plénière le 27 janvier 2020.

² CM(2019)182-add 4, décembre 2019.

³ Voir le procès-verbal de la 1363^e session (11 décembre 2019).

⁴ Voir <https://rm.coe.int/l-avenir-a-plus-long-terme-du-systeme-de-la-convention-europeenne-des-1680695ad3> (voir aussi le document CM(2015)176-add1final).

⁵ [Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention](#), 2016.

travail et l'efficacité de ses procédures, et en adoptant des démarches innovantes pour accroître son rendement et réduire son arriéré d'affaires. Elle a également renforcé un élément primordial, à savoir son dialogue avec les cours supérieures nationales.

5. En ce qui concerne la diffusion des standards de la Convention et de la jurisprudence, il y a lieu de citer le programme de traduction de la jurisprudence de la Cour et l'ouverture de la base de données HUDOC aux langues non officielles (paragraphe 32 de la contribution du CDDH), le développement des fiches thématiques et la publication de nouveaux guides sur la jurisprudence de la Cour relative aux différents articles de la Convention ainsi que de documents et de vidéos sur les conditions de recevabilité des requêtes (paragraphe 33 de la contribution du CDDH), l'organisation régulière de sessions de formation et de visites d'étude pour les juges et les juristes des États membres (paragraphe 38 de la contribution du CDDH), ou encore la publication de manuels de droit européen en coopération avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (paragraphe 68 de la contribution du CDDH). La Cour a également mis en place au niveau interne une plateforme de partage des connaissances (*Knowledge Sharing Platform*) qui a pour but d'offrir un « guichet unique » permettant aux membres du greffe d'accéder à toutes les informations relatives aux différents articles de la Convention, y compris la jurisprudence. Il est envisagé d'externaliser cette plateforme dans le courant de l'année 2020. La Cour souligne que ses activités de sensibilisation sont certes tout à fait nécessaires, mais aussi consommatrices de ressources, et qu'elles représentent autant de temps que les juges et le greffe ne consacrent pas au traitement des affaires.

6. Afin de faciliter encore la mise en œuvre de la Convention au niveau national et le dialogue judiciaire, la Cour a créé le Réseau des cours supérieures. Le développement considérable de ce réseau depuis ses débuts en octobre 2015 – il compte aujourd'hui 87 cours supérieures, de 39 États différents – atteste de l'intérêt qui existe au niveau national pour les informations relatives à la jurisprudence de la Cour.

7. Le processus de réforme d'Interlaken était centré sur le souci de faire face au grand nombre de requêtes portées devant la Cour et à l'arriéré croissant d'affaires. La Cour a contribué, par l'établissement en février 2019 d'un rapport⁶ intitulé « L'évolution de la charge de travail de la Cour sur 10 ans – Données statistiques pour le CDDH », à l'analyse qu'a faite le CDDH de cet arriéré.

8. Comme l'a souligné le CDDH, les différentes mesures que la Cour met en œuvre ont permis une réduction spectaculaire du nombre d'affaires pendantes, qui est passé de 160 200 affaires lorsqu'il était au plus haut, en septembre 2011, à 60 150 au 1^{er} novembre 2019 (paragraphe 70 de la contribution du CDDH). Il convient toutefois de souligner que cette évolution reflète principalement la réduction de l'arriéré d'affaires manifestement irrecevables (de 101 800 au 1^{er} septembre 2011 à 6 200 en décembre 2019), permise par le recours à la procédure de juge unique et par la création de la section de filtrage en 2011. Grâce à ces mesures, la Cour est parvenue pendant les cinq dernières années à traiter conformément à la règle *one in one out* (une affaire traitée pour une affaire reçue) toutes les affaires de juge unique (paragraphe 94 de la contribution du CDDH). L'importance de ces mesures réside dans le fait qu'elles permettent à la Cour de consacrer plus de temps aux affaires nouvelles, difficiles et non répétitives. Toutefois, comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises, le droit d'introduire une requête individuelle demeure la pierre angulaire du système de la Convention et, bien que le filtrage soit essentiel pour les raisons exposées plus haut, il ne constitue pas un but en soi.

9. La Cour appelle l'attention du Comité des Ministres sur le nombre et la portée des mesures qu'elle a prises pour faire face au volume important d'affaires dont elle est saisie : i) traduction de la

⁶ Voir « L'évolution de la charge de travail de la Cour sur 10 ans – Données statistiques pour le CDDH », 27 février 2019, document [CDDH\(2019\)08](#)

page de son site web destinée aux requérants dans au moins une langue officielle de chacun des États membres depuis 2014 (paragraphe 75 de la contribution du CDDH) ; ii) modification de l'article 47 de son règlement afin de gérer plus efficacement les nombreuses requêtes reçues (paragraphe 78 de la contribution du CDDH) ; iii) affinement de sa politique de priorisation (paragraphe 97 de la contribution du CDDH) ; et iv) mise en place d'un système de gestion du flux de travail automatisé, développé par le service informatique du greffe (paragraphe 106 de la contribution du CDDH). Elle estime toutefois utile de souligner que même si elle ne cesse de s'efforcer d'améliorer ses méthodes de travail, il y a des limites aux résultats qu'elle peut ainsi obtenir en termes de traitement de l'important volume d'affaires portées devant elle.

10. La Cour considère comme le CDDH qu'il faut que tous les acteurs du système de la Convention continuent de s'efforcer de réduire l'arriéré restant d'affaires répétitives (paragraphe 113 de la contribution du CDDH), soit quelque 34 600 affaires au 1^{er} janvier 2020. La Cour ne pourra pas résoudre ce problème seule. En particulier, les États parties doivent traiter les problèmes structurels qui donnent lieu à l'introduction de ce type de requêtes. La Cour souligne à cet égard qu'il est essentiel que les États parties offrent aux justiciables des recours effectifs au niveau interne. Il est clair que l'existence de tels recours peut avoir un effet considérable sur le nombre de requêtes introduites auprès de la Cour. De son côté, elle a mis en place pour faire face aux affaires répétitives une procédure appelée « procédure WECL » (*well-established case-law*), puis une procédure « WECL fast-track » (paragraphe 111 de la contribution du CDDH). Cette démarche lui a permis de traiter les requêtes répétitives plus rapidement et plus efficacement. La procédure d'arrêt pilote reste aussi un outil important pour le traitement des violations structurelles ou systémiques.

11. La Cour doit encore faire face à la très lourde tâche de traiter des affaires de chambre qui sont particulièrement importantes pour le développement du système de la Convention car bon nombre d'entre elles soulèvent des questions nouvelles quant à l'interprétation et à l'application de la Convention (paragraphe 120 de la contribution du CDDH). Il y a actuellement un tout petit peu moins de 20 000 requêtes pendantes devant une chambre. Pour faire face à ces nombreuses requêtes, la Cour a mis en place de nouvelles méthodes et procédures de travail : la procédure de communication immédiate simplifiée (IMSI), appliquée depuis mars 2016, et une phase procédurale non contentieuse. La procédure non contentieuse a été appliquée à l'essai pendant toute l'année 2019, et l'essai va se prolonger jusqu'à la fin de l'année 2020. De même, le recours accru aux règlements amiables et, lorsqu'il y a lieu, aux déclarations unilatérales vise à offrir un redressement plus rapide et plus effectif aux requérants, ce qui permet à la Cour de concentrer ses ressources sur les requêtes qu'elle juge prioritaires. Dans cette optique, la Cour invite le Comité des Ministres à modifier son règlement intérieur afin de pouvoir contrôler également l'exécution des déclarations unilatérales. Elle souligne néanmoins qu'en l'état actuel de ses ressources, il lui est très difficile de traiter de manière satisfaisante l'arriéré d'affaires non répétitives.

12. La Cour a aussi développé le recours à la notion de « broader WECL » (WECL élargi), en vertu de laquelle les affaires de chambre non répétitives qui peuvent être tranchées sur la base de la jurisprudence bien établie sont traitées par un comité de trois juges (article 28 § 1 b) de la Convention). En 2018, 2 225 requêtes ont été classées « broader WECL » ; pour 2019, le chiffre devrait être de 2 997. Il est encore trop tôt pour mesurer pleinement l'impact de ces nouvelles mesures, mais il est clair que, si elles ont indéniablement permis un traitement plus efficient des requêtes, elles ne permettront pas en elles-mêmes de résoudre les problèmes liés à l'arriéré restant.

13. La Cour continuera sans relâche de rechercher de nouveaux moyens de réduire son arriéré tout en s'efforçant de préserver sa capacité à traiter au moins les affaires les plus graves avec suffisamment de célérité. Ainsi par exemple, elle prépare un projet de « guichet unique » visant à établir un lien entre le filtrage et la plateforme de partage des connaissances dans le but, à terme,

d'extraire automatiquement toutes les données pertinentes pour un grief donné. Il reste crucial que la Cour continue de faire évoluer son système et ses applications informatiques afin de conserver sa capacité à faire face au volume d'affaires entrantes. Il est important également qu'elle se tienne informée de l'évolution des technologies qui peuvent et qui doivent être exploitées à cette fin.

14. La Cour poursuivra également le dialogue qu'elle entretient avec les agents des gouvernements non seulement pour dégager et promouvoir les meilleures pratiques de résolution des problèmes structurels mais aussi pour rechercher d'autres stratégies de traitement des affaires « anciennes » non répétitives et des groupes d'affaires non répétitives qui peuvent se prêter à un règlement non contentieux. Dans cette perspective, il a été proposé de mettre en place un groupe de discussion auquel participeraient les agents des gouvernements. La Cour attache aussi une importance particulière au dialogue avec les représentants des requérants, avec des membres de la société civile et avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme. Aux fins d'une approche harmonisée, elle s'est par ailleurs engagée dans une démarche de renforcement de sa coopération avec les organes de surveillance du Conseil de l'Europe.

15. Il n'y a toutefois pas de solution miracle à l'arriéré, et les améliorations que la Cour peut obtenir par la mise en place de nouvelles méthodes de travail sans mobiliser de ressources supplémentaires ne sont pas illimitées : la réduction continue de son budget ces dernières années, au moins en termes réels, a restreint sa capacité à améliorer encore le traitement des affaires. Bien qu'elle œuvre sans relâche, la Cour ne pourra pas réduire effectivement l'arriéré d'affaires si elle ne dispose pas d'un nombre suffisant de juristes pour traiter les affaires pendantes non répétitives. Elle a aussi besoin d'un nombre accru de juristes pour mettre en œuvre ses nouvelles compétences. Elle appelle les États parties à veiller à lui allouer, conformément aux engagements qu'ils ont pris en ce sens (paragraphe 52 de la déclaration de Copenhague), des ressources suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de sa tâche fondamentale, qui consiste à traiter et régler dans un délai raisonnable les affaires qui sont portées devant elle. Il ne faudrait pas que la crédibilité de l'institution et du système de la Convention soit mise à mal par la durée des procédures menées devant la Cour.

16. L'un des résultats concrets du processus d'Interlaken a été l'entrée en vigueur du Protocole n° 16, qui a étendu la compétence de la Cour pour donner des avis consultatifs. Outre que cette procédure devrait faciliter le dialogue judiciaire entre la Cour et les cours supérieures nationales, il est à espérer qu'à terme, elle contribuera à une mise en œuvre plus effective des dispositions de la Convention et à la prévention des violations de la Convention au niveau national. Elle représente un changement « culturel » important dans la manière dont le système de la Convention fonctionne et dont il est perçu.

17. La bonne exécution des arrêts joue évidemment un rôle essentiel dans le système de la Convention non seulement en ce qu'elle assure leur effet direct mais aussi parce qu'elle réduit le nombre de requêtes ultérieures en éliminant à la racine les causes des violations. Cela vaut tout particulièrement pour les affaires dans lesquelles la Cour a appliqué la procédure d'arrêt pilote au vu des problèmes structurels et systémiques qui étaient en cause. Le dialogue qu'entretiennent la Cour et le service de l'exécution des arrêts est à encourager : il permet de réduire les chevauchements d'activités et de développer les synergies.

18. Les affaires concernant des conflits armés – en particulier les affaires interétatiques et le grand nombre de requêtes individuelles qui en découlent – constituent aussi un défi majeur pour la Cour (paragraphe 122 de la contribution du CDDH). Ces affaires sont particulièrement chronophages pour les juges comme pour le greffe. La Cour est en train de mettre en application les recommandations figurant dans le rapport que son propre Comité des méthodes de travail a établi sur l'amélioration du traitement des affaires interétatiques et qui a été adopté par son assemblée plénière en juin

2018. Une version abrégée de ce rapport a été communiquée au CDDH en juin 2019⁷. Le retour d'expérience sur le traitement des affaires interétatiques permettra d'évaluer et d'affiner les nouvelles méthodes de travail. La Cour rappelle que toutes les questions relatives au traitement des affaires interétatiques, y compris celles qui concernent la recevabilité des preuves et l'établissement des faits, relèvent exclusivement de sa compétence.

19. En ce qui concerne la question de la place de la Convention dans l'ordre juridique européen et international (paragraphe 140 de la contribution du CDDH), la Cour souligne que, dans tous les cas, il lui appartient toujours de déterminer, dans l'exercice indépendant de sa compétence judiciaire, la manière dont la Convention s'articule avec les autres branches du droit international. Elle considère également que le dialogue entre les différents mécanismes, universels ou régionaux, de protection des droits de l'homme est l'un des outils les plus puissants de garantie de la cohérence de la jurisprudence et de la pratique en la matière. Dans cet esprit, elle continue de tenir compte de la jurisprudence pertinente d'autres juridictions internationales, en particulier de la Cour internationale de Justice, de la Cour pénale internationale et de la Cour de justice de l'Union européenne. Par ailleurs, elle entretient des contacts étroits avec, notamment, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et le Comité des droits de l'homme des Nations unies.

20. La Cour appuie l'appel à une amélioration de la procédure de sélection et d'élection de ses juges aux fins de l'obtention des meilleures candidatures (paragraphe 132 de la contribution du CDDH). Elle estime que la transparence est essentielle dans la sélection des candidats. En adoptant des mesures positives pour les juges dont les fonctions à la Cour ont pris fin, les États membres feraient en sorte de recueillir d'excellentes candidatures au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

21. À cet égard, la Cour salue les recommandations faites par le CDDH relativement à l'examen par le Comité des Ministres de la question de la situation des juges à l'issue de leur mandat (paragraphe 134 de la contribution du CDDH). L'indépendance et la qualité des juges de la Cour européenne des droits de l'homme doivent être une priorité absolue non seulement pour la Cour elle-même, mais aussi pour l'ensemble du Conseil de l'Europe. La Cour estime que le sujet ne doit pas être envisagé comme une problématique individuelle d'emploi pour les juges après leur mandat, mais comme une question d'indépendance institutionnelle. Il s'agit là d'un point crucial pour ce qui est du maintien de l'indépendance des juges, de la préservation de leur impartialité et ainsi de la garantie de la qualité des arrêts de la Cour. À cet égard, la Cour souligne l'existence de liens étroits entre l'indépendance des juges de la Cour et l'indépendance des juges internes, et elle estime essentiel de réserver un haut niveau de priorité et une diligence particulière au traitement de toutes les requêtes qui révèlent des menaces contre l'indépendance des juges internes. Les problèmes que rencontrent les anciens juges de la Cour à l'issue de leur mandat découlent en grande partie de ce qu'ils sont élus pour une durée non renouvelable de neuf ans. La Cour appelle le Comité des Ministres à envisager d'adopter une recommandation relative à la reconnaissance, à l'issue du mandat des juges, de la période qu'ils ont passée à la Cour. Pour les personnes qui retournent dans le secteur public, par exemple, le temps passé en tant que juge à la Cour pourrait être pris en compte pour l'avancement de carrière. La recommandation proposée aurait pour but de renforcer l'indépendance fonctionnelle des juges de la Cour, de faire en sorte que les meilleurs candidats se présentent pour le poste de juge et de renforcer la subsidiarité. Quoi qu'il en soit, le retour à l'emploi au niveau national (que ce soit dans la magistrature, dans la fonction publique, à l'université, en tant qu'avocat, ou dans un autre domaine) ne devrait pas être mis en péril par une carrière de juge à la Cour. Il serait bon que la recommandation traite aussi les questions de l'emploi et de l'immunité des juges après l'expiration

⁷ Voir la version abrégée du rapport adopté par l'assemblée plénière de la Cour le 18 juin 2018 (document [CDDH\(2019\)22](#)).

de leur mandat, ainsi que celle de la prévention des représailles déguisées. Le comité de la Cour sur le statut des juges est en train de mettre la dernière main à un rapport sur la situation des juges après l'expiration de leur mandat. Il prévoit de le soumettre à l'Assemblée plénière pour examen et détermination des mesures à prendre.

22. En ce qui concerne les mesures supplémentaires que les États parties pourraient prendre, la Cour appelle le Comité des Ministres à inviter les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le Protocole n° 15 à la Convention. Il y a lieu également d'encourager les États membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le Protocole n° 16.

23. La Cour se félicite par ailleurs de la réouverture récente, à l'initiative de la Commission européenne, des négociations relatives à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme : cette adhésion est nécessaire pour consolider la place de la Convention dans l'ordre juridique européen.

24. La Cour partage la conclusion générale du CDDH selon laquelle le processus d'Interlaken a été déterminant pour le système de la Convention en ce qu'il a posé les fondations d'une évolution qui devrait permettre au système de répondre aux défis à venir sans qu'il soit nécessaire de lui faire subir une refonte complète. Le CDDH a reconnu que la Cour avait utilisé au maximum les ressources et les outils procéduraux dont elle dispose. Sa contribution retrace ainsi en détail le grand nombre d'initiatives et de réformes qui ont été entreprises pour optimiser les procédures et réduire l'arriéré. La Cour évalue constamment ces nouvelles procédures et méthodes de travail, en consultation avec les agents des gouvernements, et elle continuera à le faire, de même qu'elle continuera de rechercher de nouvelles solutions, notamment en exploitant les nouvelles technologies. Le CDDH a aussi reconnu que pour que les différentes réformes portent pleinement leurs fruits, il faut que la Cour se voie attribuer des ressources suffisantes, ressources que les États parties se sont engagés à lui fournir.

25. En conclusion, si nous sommes en train de tourner une page de l'histoire du système de la Convention, il ne s'agit pas pour les différents acteurs de ce système de tomber dans l'optimisme béat. La Cour vient de célébrer son 60^e anniversaire, en 2019, et à la veille du 70^e anniversaire, en 2020, de la Convention européenne des droits de l'homme, elle ne peut que souscrire à l'affirmation du CDDH selon laquelle le système de la Convention reste d'une importance cruciale pour le maintien de la paix, de l'état de droit et de la démocratie en Europe. Pour autant, il faut aussi avoir conscience que ce système demeure fragile et qu'il reste menacé par un certain nombre de difficultés. Il ne faudrait pas que la mission fondamentale de la Cour, qui consiste à traiter et régler dans un délai raisonnable les affaires qui sont portées devant elle, soit mise en péril par une insuffisance de moyens. La clôture du processus d'Interlaken n'ôte rien à la nécessité pour les différents acteurs du système de la Convention, et en particulier pour la Cour et les États parties, de continuer à dialoguer ensemble.